

University of Groningen

Begrotingsvergelijking gemeente Zaanstad

Gerritsen, E.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2002

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Gerritsen, E. (2002). *Begrotingsvergelijking gemeente Zaanstad*.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Begrotingsvergelijking gemeente Zaanstad

drs. E. Gerritsen

Rapport 02-2
April 2002
ISBN 90 76276 21 8

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit der Economische Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen
Postbus 800
9700 AV Groningen

Email: coelo@eco.rug.nl
Internet: www.coelo.nl

Inhoud

Voorwoord 4

Beleidssamenvatting 5

1. Inleiding 7

- Achtergrond 7
- Onderzoeksvragen 8
- Indeling rapport 8

2. Begrotingsvergelijking 9

- 2.1. Gemeentelijke taken 9
- 2.2. Gemeentelijke kenmerken 9
- 2.3. Welke gemeenten vergelijken 10
- 2.4. Aandachtspunten bij het vergelijken 10
- 2.5. Vergelijking met de algemene uitkering 12

3. Vergelijking gemeenten 13

- 3.1. Vergelijking begrotingen 13
- 3.2. Vergelijking begrotingen per cluster 14
 - Sociale Dienst en Bijstand 14
 - Zorg (incl. Onderwijs) 15
 - Kunst en Ontspanning 16
 - Oudheid 17
 - Ruimtelijke Ordening, Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting 18
 - Reiniging 19
 - Riolering 19
 - Groen 20
 - Bestuursorganen 21
 - Algemene Ondersteuning 22
 - Bevolkingszaken 22
 - Openbare Orde en Veiligheid 23
 - Fysiek Milieu 23
 - Wegen en Water 24
 - OZB 25
 - Overige Eigen Middelen 27

4. Samenvatting en conclusies 30

- Onderzoeksvragen 30
- Vergelijken 30
- Begrotingsvergelijking Zaanstad met andere gemeenten 30
- Tot Besluit 32

Bijlage 1 Functies, subfuncties en clusters 33

Bijlage 2 Gemeentelijke kenmerken 36

Voorwoord

Dit onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van gemeente Zaanstad. Dank is verschuldigd aan dhr. D.P. Stuurman en mevr. M.H. Brinker van deze gemeente voor het verstrekken van gegevens. Tevens is dank verschuldigd aan Ilknur Düs en Sander Oosterloo voor hun assistentie bij het verzamelen en verwerken van de benodigde data. Dr. M.A. Allers en Prof. C.G.M. Sterks hebben eerdere versies van dit rapport kritisch doorgenomen en van commentaar voorzien, hiervoor dank. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport berust geheel bij de auteur.

Beleidssamenvatting

Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar de verschillen tussen de inkomsten en uitgaven van Zaanstad en een aantal andere gemeenten. Er is antwoord gezocht voor de volgende vragen:

- Waar kan men de begrote uitgaven en inkomsten van een gemeente het beste aan relateren: aan de hoogte van de algemene uitkering, aan de uitgaven van vergelijkbare gemeenten of aan nog andere maatstaven?
- Hoe verhouden de begrote inkomsten en uitgaven van Zaanstad zich tot die van andere gemeenten?

In dit onderzoek vergelijken we Zaanstad met 11 andere gemeenten. Per begrotingscluster wordt gekeken naar de (netto) uitgaven en inkomsten van de gemeenten en naar de kenmerken van de gemeenten die van invloed zouden kunnen zijn op de betreffende uitgaven en inkomsten.

De totale uitgaven en inkomsten van de onderzochte gemeenten lopen sterk uiteen. Zaanstad hoort bij de gemeenten met de laagste begrotingstotalen per inwoner. Op zich wekt dit geen verbazing. Zaanstad ligt vlak bij Amsterdam en heeft in mindere mate een centrumfunctie dan de andere gemeenten in dit onderzoek. Bovendien is de sociale structuur relatief sterk.

Bij de meeste uitgavenclusters komen de uitgaven overeen met de verwachting gebaseerd op de gebruikte kostengerelateerde variabelen. Alleen de cluster Zorg (incl. Onderwijs) laat voor Zaanstad hogere uitgaven en inkomsten zien dan aan de hand van die variabelen kan worden verwacht. De oorzaak hiervan bleek niet direct te achterhalen.

Wat betreft de inkomsten blijkt Zaanstad er niet zo gunstig uit te springen. Hoewel Zaanstad een relatief lage waarde aan onroerende zaken heeft, liggen de woonlasten voor de burger hoger dan gemiddeld. De woonlasten in Zaanstad bedragen in 2001 1313 gulden voor een meerpersoonshuishouden. Dit zou kunnen betekenen dat het voorzieningenniveau in Zaanstad hoger ligt dan dat in de andere gemeenten, of dat er minder doelmatig wordt gewerkt. Ook kan het zo zijn dat Zaanstad minder inkomsten uit eigen middelen heeft, waardoor er meer inkomsten gegenereerd moeten worden uit belastingen. Het verklaren van de oorzaken van een bovengemiddelde OZB valt echter buiten dit onderzoek.

Wellicht kunnen de hogere woonlasten worden verklaard door de lage inkomsten van Zaanstad uit overige eigen middelen. De netto-opbrengsten uit de overige eigen middelen zijn bijna nihil. Een deel van deze opbrengsten wordt direct of indirect gegenereerd door het eigen vermogen. Zaanstad heeft veruit het laagste eigen vermogen van alle 12 onderzochte gemeenten. Omdat de gemeenten hun uitgaven baseren op hun inkomsten en niet andersom lijkt het dat Zaanstad minder te besteden heeft of relatief hogere belastingen moet heffen dan de andere gemeenten met inachtneming van de gemeentelijke kenmerken.

Bovenstaande conclusies moeten voorzichtig worden geïnterpreteerd. In dit onderzoek wordt slecht een globaal beeld geschetst van de verschillen in uitgaven en inkomsten van Zaanstad met andere gemeenten. Hetgeen wel uit dit onderzoek volgt is dat Zaanstad lagere objectieve behoeften en kosten heeft dan het gemiddelde van de 12 onderzocht gemeenten. Het ligt dan ook voor de hand dat Zaanstad minder te besteden heeft. Als we naar de inkomsten van Zaanstad kijken dan lijkt Zaanstad onderbedeeld te zijn ten opzichte van de andere gemeenten in dit onderzoek. Hoeveel Zaanstad is onderbedeeld kan echter niet eenvoudigweg worden berekend.

1. Inleiding

ACHTERGROND

Gemeenten hebben te maken met verschillende inkomstenbronnen. De belangrijkste zijn de algemene uitkering, specifieke uitkeringen, belastingen en heffingen en inkomsten uit eigen middelen. Jaarlijks moeten de gemeenten de begrote uitgaven in evenwicht brengen met de verwachte inkomsten. Dit is geen eenvoudig proces. Verschillende belangengroepen en burgers vragen om extra geld voor de door hen gewenste voorzieningen. De burgers willen echter niet dat de belastingen (te veel) stijgen. Gemeenten hebben daarnaast ook nog te maken met wensen en eisen van het Rijk. Haagse politici en ambtenaren willen graag dat de Haagse wensen worden gerealiseerd en het gemeentelijke beleid in de door hen gewenste richting wordt omgebogen. Daar staat niet altijd een compenserende geldstroom tegenover. Verder zijn de geldstromen vanuit het Rijk geen gegeven. Herverdeling van het gemeentefonds en veranderend rijksbeleid kunnen grote invloed hebben op de gemeentelijke inkomsten. Afgezien van de belastingen hebben de gemeenten weinig invloed op hun eigen inkomsten.

Het Rijk hanteert een verfijnd model om het gemeentefonds via de algemene uitkeringen te verdelen over alle gemeenten in Nederland. Met de algemene uitkering beoogt het Rijk het geld te verdelen op basis van de kosten en de behoeften van gemeenten. De verdeling vindt plaats op basis van globale maatstaven die de verschillen in kosten en behoeften weergeven en die niet of nauwelijks direct te beïnvloeden zijn door de gemeenten. Het bedrag dat de gemeenten uit de algemene uitkering ontvangt mogen zij naar eigen inzicht besteden. De gemeenten kunnen zo hun eigen prioriteiten stellen. Specifieke uitkeringen daarentegen worden door het Rijk verstrekt voor specifieke doeleinden. De verschillende ministeries hebben potjes met geld waarop gemeenten aanspraak kunnen maken, mits ze aan de gestelde voorwaarden voldoen.

Voor sommige gemeenten blijkt het elk jaar een enorme klus de begroting in evenwicht te brengen. Omdat de inkomstenkant vaak het minst rekbaar is worden de meeste concessies aan de uitgavenkant gedaan. Bijvoorbeeld door het verlagen van het gewenste voorzieningenniveau, door minder onderhoud te plegen of door projecten uit te stellen of helemaal niet te realiseren.

Zaanstad is één van de gemeenten die jaarlijks in sterke mate met dit probleem wordt geconfronteerd. Zaanstad heeft dan ook het idee dat zij niet hetzelfde voorzieningenniveau kan realiseren als vergelijkbare gemeenten. Zaanstad baseert dit op een eigen rapport¹ waaruit blijkt dat Zaanstad op de verschillende

¹ *Zaanstad de slechts bedeelde stad*, Zaanstad, februari 2001

inkomstenbronnen slecht scoort. De verschillen tussen gemeenten kunnen echter niet direct met elkaar vergeleken worden. Er kan immers sprake zijn van verschil in behoeften. Een gemeente met een hoge werkloosheid heeft meer middelen nodig dan een gemeente met weinig werklozen (gegeven dat alle andere omstandigheden gelijk zijn). De verschillen in inkomsten en uitgaven kunnen dus alleen nader geanalyseerd worden in samenhang met verschillende kenmerken van de gemeenten.

ONDERZOEKSVRAGEN

De gemeente Zaanstad stelt dan ook de vraag of het verschil in inkomstenbronnen tussen de verschillende gemeenten voldoende te verklaren valt uit de verschillende kenmerken van de gemeenten. Dit onderzoek, dat een beschrijvend karakter heeft, richt zich op de beantwoording van de volgende vragen:

- Waar kan men de begrote uitgaven en inkomsten van een gemeente het beste aan relateren: aan de hoogte van de algemene uitkering, de uitgaven van vergelijkbare gemeenten of aan nog andere maatstaven?
- Hoeveel heeft de gemeente Zaanstad begroot op de verschillende clusters?
- Hoeveel heeft een tiental vergelijkbare gemeenten begroot op dezelfde clusters?
- Wat zijn de verschillende gemeentelijke kenmerken die voor een vergelijking van begrotingen relevant zijn? Hoe scoort Zaanstad in vergelijking met andere gemeenten op deze kenmerken?
- Hoe verhouden de verschillende kenmerken zich tot de begrote inkomsten en uitgaven voor alle onderzochte gemeenten?

INDELING RAPPORT

Dit rapport begint met een uiteenzetting van de mogelijkheden tot het vergelijken van de begroting van Zaanstad met die van andere gemeenten. Tevens worden in hoofdstuk 2 de problemen bij het vergelijken van de begrotingen in kaart gebracht. Hoofdstuk 3 zal aanvangen met een vergelijking van de totale (netto) uitgaven en inkomsten van begroting 2001 van Zaanstad met de begrotingen van 11 min of meer vergelijkbare gemeenten. In de daarop volgende paragrafen zal per uitgave- en inkomstencluster een vergelijking worden gemaakt aan de hand van verschillende kenmerken van de gemeenten. Tenslotte zal in hoofdstuk 4 het geheel worden samengevat en afgerond met enkele conclusies.

2. Begrotingsvergelijking

Het vergelijken van de begrotingen van gemeenten met elkaar en met de algemene uitkering kent veel haken en ogen. Globaal gezien voeren de gemeenten wel dezelfde taken uit, maar deze worden vaak verschillend ingevuld. Voordat de verschillende gegevens van gemeenten met elkaar kunnen worden vergeleken zal in dit hoofdstuk een analyse worden gemaakt van hoe deze gemeenten met elkaar kunnen worden vergeleken en met welke gemeenten Zaanstad het beste kan worden vergeleken.

2.1. Gemeentelijke taken

Om de gemeentelijke begrotingen te vergelijken moeten we de gemeentelijke taken onderverdelen in clusters. Deze clusters zullen aan een aantal eisen moeten voldoen om een vergelijking mogelijk te maken. De belangrijkste eis is dat er per cluster financiële gegevens en uitgavengerelateerde variabelen beschikbaar zijn. BZK maakt voor haar begrotingsscan² een verdeling van de gemeentelijke taken in clusters. Omdat voor deze clusters zowel financiële als uitgavengerelateerde variabelen beschikbaar zijn sluiten wij ons in dit onderzoek aan bij deze indeling. BZK onderscheidt in haar begrotingsscan de volgende clusters³:

- Sociale Dienst en Bijstand
- Zorg (incl. Onderwijs)
- Ruimtelijke Ordening, Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting
- Oudheid
- Openbare Orde en Veiligheid
- Wegen en Water
- Overige Eigen Middelen (OEM)
- Onroerend-zaakbelasting (OZB)
- Kunst en Ontspanning
- Reiniging
- Riool
- Groen
- Fysiek Milieu
- Bestuursorganen
- Algemene Ondersteuning
- Bevolkingszaken
- Algemene Uitkering

In bijlage 1 staat precies hoe de financiële gegevens onderverdeeld zijn in bovenstaande clusters.

2.2. Gemeentelijke kenmerken

De verschillen tussen de begrote uitgaven en inkomsten op de verschillende clusters zeggen op zichzelf niets. De verschillen zullen vergeleken moeten worden met de specifieke kenmerken van een gemeenten die van invloed zijn op

² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, diskette begrotingsanalyse 2001.

³ De in dit onderzoek gebruikte clusters komen overeen met de clusters zoals het Ministerie van BZK deze hanteert in de begrotingsscan. In de toedeling van de baten en lasten van de (sub)functies van de begrotingen hebben we kleine wijzigingen doorgevoerd. Voor de details verwijzen we naar bijlage 1.

de uitgaven en inkomsten. Om de gemeentelijke kenmerken te kwantificeren gaan we op zoek naar relevante variabelen. Voor het kenmerk sociale structuur kan bijvoorbeeld worden gedacht aan variabelen als het aantal huishoudens met lage inkomens, het opleidingsniveau van de bevolking, etc.

Variabelen die we hanteren voor het vergelijken van de begrotingen moeten aan een paar criteria voldoen. Ten eerste moeten de variabelen uiteraard verkrijgbaar zijn. Ten tweede moeten de cijfers voldoende betrouwbaar zijn. En tenslotte moet er een causaal verband bestaan tussen de te verklaren financiële verschillen in de begrotingen en de geselecteerde variabelen. In dit onderzoek maken we voornamelijk gebruik van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds, lokale lastencijfers en balanscijfers van COELO, CBS-data en cijfers afkomstig van het LISA⁴. Bijlage 2 bevat een volledige lijst van deze variabelen.

2.3. Welke gemeenten vergelijken

Dat een vergelijking van de begroting van de gemeente Zaanstad met die van Amsterdam of Schiermonnikoog weinig relevante informatie op zal leveren lijkt duidelijk. Maar met welke gemeenten kan Zaanstad dan wel goed worden vergeleken? In de begrotingsscan Zaanstad 2000⁵ is gekozen voor 5 gemeenten die in sterke mate dezelfde kenmerken bezitten. Een vergelijking met gemeenten met een beperkt aantal afwijkende kenmerken kan ook veel informatie opleveren. Daarbij moet wel worden aangetekend dat een gemeente niet op alle fronten zeer afwijkend mag zijn. Zoals gezegd Zaanstad en Schiermonnikoog kennen totaal andere taken en problemen. Wij hebben voor dit onderzoek dan ook gekozen voor 11 gemeenten van ongeveer gelijke omvang. Te weten:

- Apeldoorn
- Arnhem
- Dordrecht
- Nijmegen
- 's-Hertogenbosch
- Leiden
- Enschede
- Amersfoort
- Zoetermeer
- Haarlem
- Maastricht

Noot: Almere en Haarlemmermeer waren aanvankelijk ook in de vergelijking meegenomen, maar deze konden niet op korte termijn alle benodigde gegevens leveren.

2.4. Aandachtspunten bij het vergelijken

Zoals reeds is vermeld zitten aan het vergelijken van begrotingen de nodige haken en ogen. Deze zullen in kaart gebracht moeten worden voordat de gemeenten kunnen worden vergeleken. De problemen die spelen bij een vergelijking kunnen grofweg worden opgesplitst in boekhoudkundige problemen, ontbreken van causaliteit, diversiteit van gemeenten en afhankelijkheid van variabelen.

Verschillen in gemeentelijke boekhoudingen zijn één van de grootste oorzaken van het feit dat begrotingscijfers moeilijk zijn te vergelijken. De huidige

⁴ De stichting LISA verzamelt onder andere informatie met betrekking tot arbeidplaatsen en vestigingen per bedrijfssector.

⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en provincie Noord-Holland, Begrotingsscan Zaanstad 2000, 's-Gravenhage 30 november 2000.

comptabiliteitsvoorschriften geven gemeenten veel ruimte voor eigen interpretatie. Daarnaast blijkt vaak dat gemeenten afwijken van de voorschriften. Er zijn diverse aspecten die de boekhouding vervuilen. Ten eerste kunnen gemeenten af- en bijschrijvingen buiten de lopende rekening houden, onder andere door gebruik te maken van het zogenaamde netto activeren van activa. Daarnaast kunnen gemeenten hun eigen afschrijvingsbeleid bepalen. Vooral de afschrijvingstermijn van schoolgebouwen verschilt per gemeenten. Een ander bijna onmogelijk op te lossen probleem is de keuze op welke functies de kosten worden geboekt. Sommige kosten worden door de ene gemeente geboekt op functie A, terwijl de andere gemeente deze op functie B boeken. Vooral het doorberekenen van bijvoorbeeld overheadkosten naar de verschillende functies is vaak enigszins willekeurig. Een laatste boekhoudkundig probleem dat we tijdens het onderzoek zijn tegengekomen zijn dubbelboekingen. Nijmegen heeft een groot aantal kosten en opbrengsten van het grotestedenbeleid twee maal in haar boekhouding staan. Ook blijken er gemeenten te zijn die soms dubbel afschrijven op activa. Dit kan worden veroorzaakt doordat bij bijvoorbeeld het vervangen van een wegdek het oude wegdek niet volledig wordt afgeschreven. De gemeente schrijft dan niet alleen af op het nieuwe wegdek, maar ook nog op het niet meer bestaande oude wegdek.

Een tweede probleem waarmee rekening moet worden gehouden is de causaliteit tussen variabelen en uitgaven. Verschillende variabelen kunnen wel met de uitgaven en inkomsten in verband gebracht worden en soms lijkt er een causaal verband te zijn. Dit hoeft niet te betekenen dat deze variabele van invloed is op de uitgaven. Bij de keuze van variabelen moet goed nagegaan moeten worden of variabelen een duidelijke indicatie geven van de kosten.

Verdeelmaatstaven van het gemeentefonds ontberen vaak deze directe causaliteit. Hetgeen niet zo vreemd is omdat deze maatstaven een globaal beeld moeten geven van de gemeentelijke behoeften, dus indirect zullen deze maatstaven wel invloed hebben. Voor een individuele gemeente hoeft dit echter niet het geval te zijn, zoals uit dit onderzoek ook duidelijk naar voren zal komen.

Een ander probleem bij een vergelijking van de begrotingen aan de hand van kostenfactoren is de afhankelijkheid van de uitgaven van deze factoren. Gemeenten hebben slechts een beperkte ruimte om hun inkomsten te beïnvloeden. Daarom worden de uitgaven vaak in balans gebracht met de inkomsten. In het geval dat de inkomsten afhankelijk zijn van verschillende factoren zullen deze van invloed zijn op de totale uitgaven. Een voorbeeld hiervan is de bijstandsuitkering.

Een verband kan ook uit politieke overwegingen ontstaan. Parkeergelden en hondenbelasting worden vaak weer teruggesluisd naar de betaler in de vorm van voorzieningen. Als je vervolgens deze uitgaven en inkomsten vergelijkt met de uitgavengerelateerde variabelen en de verdeelmaatstaven dan is er een duidelijke relatie zichtbaar. Deze relatie wordt dan verklaard door de invloed van de

variabelen op de inkomsten en hoeft niet de behoefte van een gemeente te weerspiegelen.

2.5. Vergelijking met de algemene uitkering

Hoewel we in de vorige paragraaf kort zijn ingegaan op de algemene uitkering willen we deze nog apart behandelen. Een vergelijking van de algemene uitkering met de begroting ligt op het eerste oog voor de hand. De algemene uitkering wordt immers verdeeld over de gemeenten op basis van kosten- en behoeftefactoren. Deze kosten en behoeften zouden ook tot uitdrukking moeten komen in het uitgavenpatroon van gemeenten. Maar hier zit nu precies het probleem. Hoewel de 12 gemeenten voor bijna de helft van hun inkomen afhankelijk zijn van specifieke inkomensbronnen, betreft dit vaak taken die gemeenten uitvoeren in medebewind of inkomsten waarop men slechts beperkte invloed kan uitoefenen.

Om de netto uitgaven te bekostigen is een gemeente afhankelijk van de algemene uitkering, onroerend-zaakbelasting en opbrengsten uit de overige eigen middelen. Omdat een gemeente weinig ruimte heeft om deze inkomsten te beïnvloeden⁶, zal het de uitgaven grotendeels relateren aan de inkomsten en niet andersom. De netto uitgaven worden dan voornamelijk bepaald door de inkomsten en dus de algemene uitkering. Een duidelijk verband tussen de netto uitgaven en algemene uitkering zal dan uiteraard duidelijk naar voren komen. Wel kan er naar het relatieve belang van de onderscheiden clusters worden gekeken, zoals dit reeds is gedaan in de begrotingsscan van BZK.

Hoewel er vaak een duidelijke relatie zal bestaan tussen de verdeelmaatstaven en de algemene uitkering per cluster hoeft dit niet altijd het geval te zijn. De maatstaven zijn zo gekozen dat er een globaal verband bestaat met de gemeentelijke behoeften. Ondanks dat op globaal niveau dit verband wel bestaat, kan het zeer goed zijn dat dit verband niet terug te vinden is bij een kleine steekproef en al helemaal niet als deze steekproef niet aselekt is, zoals in dit onderzoek het geval is. Uit dit onderzoek kunnen dus geen conclusies worden getrokken over eventuele tekortkomingen in de verdeling van het gemeentefonds. Een vergelijking met de algemene uitkering zal in dit onderzoek dan ook niet worden gemaakt.

⁶ De gemeente is weliswaar helemaal vrij in het bepalen van de OZB-tarieven, in de praktijk zullen maatschappelijke barrières deze vrijheid beperken. Politiek gezien is het niet te verantwoorden om veel hogere woonlasten te hebben dan vergelijkbare en/of omliggende gemeenten.

3. Vergelijking gemeenten

In dit hoofdstuk zullen we de begrotingen van 11 gemeenten met die van Zaanstad vergelijken. In paragraaf 3.1 vergelijken we de totalen van de begroting. Vervolgens worden de begrotingen per cluster vergeleken aan de hand van enkele kostengerelateerde variabelen.

3.1. Vergelijking begrotingen

Voordat we de gemeenten per cluster met elkaar vergelijken aan de hand van verschillende kenmerken wordt in deze paragraaf een vergelijking gemaakt van de totale (netto) uitgaven en inkomsten. Er zal echter niet geprobeerd worden een verklaring te geven voor deze verschillen. Deze verschillen geven slechts een ruwe indruk van wat er in de komende paragrafen verder zal worden uitgediept.

In tabel 3.1 staan per gemeente de begrote uitgaven, begrote inkomsten en begrote netto uitgaven.

Tabel 3.1 Begrote inkomsten en uitgaven per inwoner in 2001 (in guldens)

| | Bruto uitgaven | Inkomsten (excl. EM en AU) | Inkomsten OZB | Inkomsten overige eigen middelen | Algemene uitkering | Netto uitgaven (functie 0 t/m 8) |
|------------------|----------------|-------------------------------|------------------|----------------------------------------|-----------------------|-------------------------------------|
| Apeldoorn | 3773 | 1413 | 343 | 586 | 1432 | 1843 |
| Nijmegen | 7185 | 3887 | 661 | 841 | 1797 | 2606 |
| Enschede | 7432 | 4568 | 491 | 756 | 1694 | 2155 |
| Haarlem | 5560 | 3287 | 381 | 141 | 1751 | 2186 |
| Arnhem | 7889 | 3336 | 739 | 1988 | 1826 | 2643 |
| Zaanstad | 4852 | 2401 | 407 | 535 | 1509 | 1920 |
| 's-Hertogenbosch | 4741 | 3310 | 368 | 439 | 1624 | 2173 |
| Amersfoort | 4004 | 1513 | 547 | 498 | 1446 | 2034 |
| Maastricht | 6601 | 3768 | 216 | 1007 | 1609 | 2190 |
| Dordrecht | 6222 | 3031 | 360 | 1003 | 1829 | 2343 |
| Leiden | 6432 | 3013 | 748 | 840 | 1841 | 2684 |
| Zoetermeer | 4788 | 1208 | 568 | 1681 | 1330 | 1992 |

Opvallend is dat alleen Apeldoorn en Amersfoort significante lagere bruto uitgaven hebben dan Zaanstad. Zoetermeer heeft ongeveer evenveel uitgaven per inwoner. Alle andere gemeenten geven veel meer uit per inwoner. Dat de verschillen zo groot zijn tussen de gemeenten is niet verwonderlijk. In de bruto uitgaven zitten onder andere uitgaven met betrekking tot taken die gemeenten in medebewind uitvoeren, zoals bijvoorbeeld de bijstandswet. Deze worden in principe (grotendeels) bekostigd door het Rijk. Daarom wordt er vaak gekeken

naar de netto uitgaven⁷ van een gemeente. De netto uitgaven moeten de gemeenten zelf bekostigen uit algemene middelen, waaronder de belastingen en de algemene uitkering. Nu blijken Apeldoorn, Zoetermeer en Zaanstad alle drie minder dan 2000 gulden per inwoner uit te geven. Amersfoort staat niet meer in het rijtje van gemeenten met de laagste uitgaven. De netto uitgaven van Amersfoort liggen ongeveer 120 gulden per inwoner hoger. Arnhem, Nijmegen en Leiden voeren de ranglijst aan. Dit is mede te verklaren doordat hun riool- en reinigingsheffingen niet kostendekkend zijn.

De meeste gemeenten hebben veel meer specifieke inkomsten dan Zaanstad. Alleen Amersfoort, Apeldoorn en Zoetermeer hebben aanzienlijk minder. In de volgende paragraaf zullen deze verschillen worden geanalyseerd.

Wat betreft de OZB-opbrengst zit Zaanstad in de middenmoot. Hieruit kunnen echter geen conclusies worden getrokken zonder nadere analyse. Ook hier zal in de volgende paragraaf uitgebreid op terug worden gekomen.

Verder valt op dat Zaanstad weinig inkomsten heeft uit overige eigen middelen (eigen middelen minus OZB) en weinig inkomsten uit de algemene uitkering.

3.2. Vergelijking begrotingen per cluster

In deze paragraaf zullen achtereenvolgend 16 clusters worden behandeld. Per cluster is een tabel opgenomen met de (netto) uitgaven en inkomsten per inwoner van Zaanstad en het gemiddelde van de 12 gemeenten (inclusief Zaanstad). Tevens zal de rang van Zaanstad ten opzichte van de andere 11 gemeenten worden gegeven. Daarnaast is per cluster nog een tweede tabel opgenomen met de mogelijke uitgavengerelateerde variabelen en met een indicatie van de score van Zaanstad op deze variabelen ten opzichte van de andere gemeenten. In bijlage 2 zijn alle variabelen met bron en jaar opgenomen.

SOCIALE DIENST EN BIJSTAND

Na de cluster Zorg is de Sociale Dienst en Bijstand de grootste uitgavencluster van de 12 gemeenten. 17 procent van de totale uitgaven wordt aan deze cluster uitgegeven. Het belang van deze cluster op basis van de netto uitgaven is aanzienlijk kleiner, maar toch nog 11 procent.

Tabel 3.2.1a Begroting 2001 (per inwoner)

| | Zaanstad | Gemiddeld | Rang Zaanstad ¹ |
|----------------|----------|-----------|-------------------------------|
| Uitgaven | 614 | 1001 | 12 |
| Inkomsten | 531 | 761 | 9 |
| Netto uitgaven | 83 | 240 | 12 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

⁷ De netto uitgaven zijn de bruto uitgaven minus de daarmee direct samenhangende inkomsten. Het betreft inkomsten zoals specifieke uitkeringen, riool- en reinigingsheffingen en leges.

Hoewel de uitgaven en inkomsten sterk verschillen tussen de gemeenten, blijken de netto uitgaven aanzienlijk minder te verschillen. Zaanstad valt hier echter uit de toon. Zaanstad heeft veruit de laagste netto uitgaven per inwoner op deze cluster.

Tabel 3.2.1b Uitgavengerelateerde variabelen

| | Rang Zaanstad ¹ |
|----------------------------|-------------------------------|
| Lage inkomens | 10 |
| Bijstandsontvangers | 10 |
| Uitvoeringskosten bijstand | 10 |
| Uitkeringsontvangers | 8 |
| Minderheden | 3 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

Dat Zaanstad de laagste uitgaven per inwoner heeft op deze cluster is niet verwonderlijk. Zaanstad scoort namelijk ook laag op de verschillende verklarende variabelen. Opvallend zijn wel de veel lagere netto uitgaven dan de andere gemeenten. Apeldoorn, Amersfoort en Zoetermeer, die ook relatief weinig bijstandsontvangers en lage inkomens herbergen, hebben netto uitgaven die minimaal twee maal zo hoog liggen. Het verschil zit in het hoger specifieke inkomsten van Zaanstad op deze cluster.

ZORG (INCL. ONDERWIJS)

Zorg en onderwijs vormen samen veruit de grootste kostenpost van gemeenten. De gezamenlijke uitgaven bedragen bijna 30 procent van de totale begroting en 27 procent van de netto uitgaven. Tevens is deze cluster de grootste bron van specifieke inkomsten, 19 procent van de begroting.

Tabel 3.2.2a Begroting 2001 (per inwoner)

| | Zaanstad | Gemiddeld | Rang Zaanstad ¹ |
|----------------|----------|-----------|-------------------------------|
| Uitgaven | 1782 | 1736 | 7 |
| Inkomsten | 1167 | 1126 | 6 |
| Netto uitgaven | 615 | 610 | 6 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

Zowel op basis van inkomsten als uitgaven bevindt Zaanstad zich precies in de middenmoot. Opvallend is dat de bruto en netto uitgaven van de gemeenten sterk uiteenlopen. De kostengerelateerde variabelen in tabel 3.2.2.b geven hiervoor geen goede verklaring.

Tabel 3.2.2b Uitgavengerelateerde variabelen

| | Rang Zaanstad ¹ |
|--------------------------------------------------|-------------------------------|
| Jongeren | 5 |
| Ouderen | 6 |
| Lage inkomens | 10 |
| Omgevingsadressendichtheid | 11 |
| Regionaal klantenpotentieel | 12 |
| Leerlingen | 11 |
| Aantal scholen | 10 |
| Aantal onderwijsinstellingen | 7 |
| Aantal gezondheids- en welzijnszorg instellingen | 9 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

Zo blijkt dat Amersfoort de meeste leerlingen per inwoner heeft, veel jongeren en gemiddeld scoort op de andere variabelen. Toch heeft Amersfoort relatief lage bruto uitgaven en inkomsten. Met bovenstaande variabelen kunnen de verschillen dus niet verklaard worden. Vermoedelijk liggen andere meer invloedrijke factoren ten grondslag aan de verschillen in de uitgaven en inkomsten op deze cluster.

Een verklaring van verschillen op deze post zou de afschrijving op scholen kunnen zijn. Enkele jaren geleden heeft het Rijk het beheer van de schoolgebouwen in handen van gemeenten gegeven. Bij de waardering van de scholen is uitgegaan van een afschrijvingstermijn van 60 jaar. Omdat de termijn van 60 jaar doorgaans te lang wordt gevonden, verkorten veel gemeenten de termijn tot 40 jaar. De achterstand in afschrijving moet dan worden ingelopen. De manier waarop dit gebeurt, is voor alle gemeenten weer anders en boekhoudkundig worden er ook verschillende oplossingen gehanteerd. Het is echter niet uit de jaarstukken van alle gemeenten te halen welke gemeenten de afschrijvingstermijn verkorten en hoe zij dat doen. Daarom blijft verder analyse achterwege. Het verkorten van de afschrijvingstermijnen kan wel grote gevolgen hebben voor de begroting.

KUNST EN ONTSPANNING

Kunst en Ontspanning vormt ook één van de grotere posten van gemeenten. In totaal gaat meer dan 10 procent van de algemene middelen naar deze cluster.

Tabel 3.2.3a Begroting 2001 (per inwoner)

| | Zaanstad | Gemiddeld | Rang Zaanstad ¹ |
|----------------|----------|-----------|-------------------------------|
| Uitgaven | 205 | 326 | 12 |
| Inkomsten | 28 | 76 | 10 |
| Netto uitgaven | 177 | 250 | 12 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

Zaanstad geeft van de onderzochte gemeenten het minste uit aan kunst en ontspanning. De inkomsten liggen ook aanzienlijk lager dan het gemiddelde. Dit is op het eerste gezicht goed te verklaren uit het feit dat Zaanstad vlak bij Amsterdam ligt. Veel inwoners van Zaanstad zullen gebruik maken van voorzieningen in Amsterdam, terwijl er relatief weinig inwoners uit de omliggende gemeenten naar Zaanstad zullen komen voor culturele instellingen.

Tabel 3.2.3b Uitgavengerelateerde variabelen

| | Rang Zaanstad ¹ |
|--------------------------------------------------|-------------------------------|
| Totale recreatie (ha per inw) | 9 |
| Sportterreinen (ha per inw) | 10 |
| Sociaal-culturele voorzieningen (ha per inwoner) | 10 |
| Lokaal klantenpotentieel | 10 |
| Regionaal klantenpotentieel | 12 |
| Omgevingsadressendichtheid | 11 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

Als we kijken naar de kostengerelateerde variabelen scoort Zaanstad ook erg laag. Slechts Haarlem scoort lager op de eerste drie variabelen, maar aanzienlijk hoger op de andere variabelen.

OUDHEID

Tabel 3.2.4a Begroting 2001 (per inwoner)

| | Zaanstad | Gemiddeld | Rang Zaanstad ¹ |
|----------------|----------|-----------|-------------------------------|
| Uitgaven | 20 | 70 | 10 |
| Inkomsten | 0 | 17 | 10 |
| Netto uitgaven | 19 | 53 | 10 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

Kosten en inkomsten die geboekt worden op de post Oudheid zijn onder andere de oudheidkundige musea, archeologie, monumenten, stadsmuren en het stadsarchief. Goede variabelen om de verschillen tussen uitgaven en inkomsten te vergelijken zijn niet te vinden. Het aantal monumenten zegt bijvoorbeeld niets. De kosten van het onderhouden van een gedenksteen zullen lager zijn dan bijvoorbeeld de kosten van het onderhoud van een groot pand. Vanwege het kleine belang van deze post, slechts 2 procent van de begrote netto uitgaven van de betreffende gemeenten, laten we verdere analyse van deze cluster achterwege.

Deze cluster neemt ongeveer 6 procent van de begrote bruto uitgaven voor haar rekening en 5 procent van de netto uitgaven. Het verschilt echter sterk per gemeente. In Zoetermeer bedraagt dit percentage slechts 3 procent en in Dordrecht bijna 10.

Tabel 3.2.5a Begroting 2001 (per inwoner)

| | Zaanstad | Gemiddeld | Rang Zaanstad ¹ |
|----------------|----------|-----------|-------------------------------|
| Uitgaven | 185 | 348 | 10 |
| Inkomsten | 113 | 224 | 9 |
| Netto uitgaven | 71 | 124 | 10 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

Na Zoetermeer kent Zaanstad de laagste netto en bruto uitgaven. 's-Hertogenbosch geeft wellicht netto het minste uit: slechts 50 gulden per inwoner. De bruto uitgaven liggen toch zo'n 38 procent hoger. De specifieke inkomsten van Zaanstad liggen op de helft van het gemiddelde. Enschede, Amersfoort en Zoetermeer hebben zelfs nog veel minder inkomsten. Maastricht en Dordrecht daarentegen ontvangen 4 keer zoveel per inwoner als Zaanstad.

Tabel 3.2.5b Uitgavengerelateerde variabelen

| | Rang Zaanstad ¹ |
|------------------------------------|-------------------------------|
| Jongeren | 5 |
| Lage inkomens | 10 |
| Leerlingen | 11 |
| Omgevingsadressendichtheid | 11 |
| Regionale klantenpotentieel | 12 |
| Aantal woonkernen | 2 |
| >10000 inwoners | 1 |
| Land (ha) | 6 |
| Bodemgesteldheid | 1 |
| Binnenwater (ha) | 2 |
| Bebouwde grond (ha per inwoner) | 8 |
| Aantal historische bewoonde oorden | 5 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

Er zijn vele variabelen die van invloed kunnen zijn op de uitgaven aan deze cluster. Zaanstad scoort afwisseld op deze variabelen. Een nader onderzoek naar de inkomsten en uitgaven is gewenst om een betere analyse te kunnen maken van de lage inkomsten en uitgaven van Zaanstad. Dit valt buiten het bestek van dit rapport.

REINIGING

Tabel 3.2.6a Begroting 2001 (per inwoner)

| | Zaansstad | Gemiddeld | Rang Zaansstad ¹ |
|----------------|-----------|-----------|--------------------------------|
| Uitgaven | 212 | 231 | 5 |
| Inkomsten | 199 | 178 | 6 |
| Netto uitgaven | 13 | 53 | 5 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

Veel gemeenten berekenen de kosten van reiniging door aan de inwoners van de gemeente via de afvalstoffenheffing of het reinigingsrecht. De inkomsten en uitgaven zijn in de meerderheid van de onderzochte gemeenten ongeveer gelijk aan de inkomsten. Dit is ook het geval in Zaansstad. Een aantal gemeenten heeft een lagere kostendekkingsgraad. Zo hebben Nijmegen, Arnhem zeer lage tarieven voor de afvalstoffenheffing en Leiden heeft per 1 januari 2001 de afvalstoffenheffing zelfs afgeschaft. Opvallend is dat bijna alle gemeenten ongeveer 200 gulden per inwoner besteden aan reiniging. Alleen 's-Hertogenbosch heeft te maken met zeer hoge kosten per inwoner, 451 gulden. Dit heeft vooral te maken met activiteiten voor derden. Het reinigingstarief dat 's-Hertogenbosch haar burgers in rekening brengt is wel aan de hoge kant, maar niet uitzonderlijk.

Tabel 3.2.6b Uitgavengerelateerde variabelen

| | Rang Zaansstad ¹ |
|-------------------------------------------------|--------------------------------|
| Bruto OZB-opbrengsten | 8 |
| Reinigingstarief voor meerpersoonshuishouden | 7 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

Als we de verschillende reinigingstarieven met elkaar vergelijken dan blijken bijna alle gemeenten een tarief tussen de 400 en 525 gulden voor een meerpersoonshuishouden te hanteren, Arnhem, Nijmegen en Leiden niet meegerekend. Zaansstad zit qua uitgaven op hetzelfde niveau als dat van andere gemeenten en het reinigingstarief behoort tot de laagste.

RIOLERING

Tabel 3.2.7a Begroting 2001 (per inwoner)

| | Zaansstad | Gemiddeld | Rang Zaansstad ¹ |
|----------------|-----------|-----------|--------------------------------|
| Uitgaven | 154 | 117 | 2 |
| Inkomsten | 137 | 80 | 2 |
| Netto uitgaven | 17 | 38 | 6 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

Voor de riolering ligt het verhaal heel anders. De kosten van de riolering kunnen sterk verschillen tussen de gemeenten afhankelijk van de bodemgesteldheid, de kwaliteit van het rioleringsnetwerk, en de gewenste kwaliteitsverbeteringen. Na 's-Hertogenbosch heeft Zaanstad het meeste begroot per inwoner. Apeldoorn het minste, slechts f. 69 per inwoner. Bij het vergelijken van de netto uitgaven moet er ook weer rekening worden gehouden met de tarieven van het rioolrecht. Zo hanteren 5 gemeenten geen tarief voor rioolrecht. Van de gemeenten die wel rioolrecht heffen, heeft Zaanstad het hoogste tarief, 287 gulden per inwoner. Bijna 50 gulden hoger dan Dordrecht, de gemeente met het op één na hoogste tarief.

Tabel 3.2.7b Uitgavengerelateerde variabelen

| | Rang Zaanstad ¹ |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Aantal woonruimten | 9 |
| Land (ha) | 6 |
| Bodemfactor | 1 |
| Bruto OZB-opbrengsten | 8 |
| Reinigingstarief voor meerpersoonshuishouden | 7 |
| Rioolheffing voor een meerpersoons- huishouden (eigenaar en gebruiker) | 1 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

In de dienstplan 2001-2004 van Dienst Stadsontwikkeling, Milieu en Beheer van Zaanstad wordt slechts kort aangehaald dat de uitgaven aan onderhoud toenemen door het toenemende aantal instortingen.⁸ Dit kan een indicatie zijn van achterstallig onderhoud, maar ook van een zwakke bodem of beide. Sinds 2001 is er meer rekening gehouden met de bodemgesteldheid in de verdeelsystematiek van het gemeentefonds.

GROEN

Deze cluster bevat de financiële gegevens van de functies natuurbescherming, openbaar groen en openluchtrecreatie en lijkbezorging.⁹

De totale uitgaven op de cluster groen worden voornamelijk gefinancierd met algemene middelen. Het belang van de netto uitgaven bedraagt 5½ procent van alle netto uitgaven op hoofdfunctie 0 tot en met 8.

⁸ Dienst Stadsontwikkeling, Milieu en Beheer, *Dienstplan 2001-2004*, bijlage 3.22.02.

⁹ Hoewel het ministerie van BZK in de begrotingsscan ook nog subfunctie 530 waarvan groene sportterreinen mee neemt, hebben wij dit vanwege praktische bezwaren niet gedaan. De verzamelde gegevens bleken niet betrouwbaar.

Tabel 3.2.8a Begroting 2001 (per inwoner)

| | Zaanstad | Gemiddeld | Rang Zaanstad ¹ |
|----------------|----------|-----------|-------------------------------|
| Uitgaven | 115 | 142 | 9 |
| Inkomsten | 18 | 20 | 7 |
| Netto uitgaven | 97 | 122 | 12 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

Zaanstad geeft ook op deze post bruto bij benadering het minste uit. Alleen Enschede, Maastricht en Nijmegen geven een paar gulden minder uit per inwoner. De netto uitgaven van Zaanstad zijn het laagst van de onderzochte gemeenten. De verschillen in uitgaven zijn niet zo groot. De netto uitgaven variëren van 97 tot 156 gulden per inwoner. De inkomsten zijn voor de meeste gemeenten zeer beperkt.

Tabel 3.2.8b Uitgavengerelateerde variabelen

| | Rang Zaanstad ¹ |
|----------------------------|-------------------------------|
| Bossen (ha) | 10 |
| Parken en plantsoenen (ha) | 7 |
| Begraafplaatsen (ha) | 9 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

De variabelen uit tabel 3.2.8b geven voor de meeste gemeenten een redelijke indicatie van de uitgaven. Dit geldt zeker ook voor Zaanstad. Alleen Enschede valt buiten de boot. Enschede scoort hoog op alle drie de variabelen maar heeft wel de laagste uitgaven.

BESTUURSORGANEN

Tabel 3.2.9a Begroting 2001 (per inwoner)

| | Zaanstad | Gemiddeld | Rang Zaanstad ¹ |
|----------------|----------|-----------|-------------------------------|
| Uitgaven | 51 | 69 | 6 |
| Inkomsten | 0 | 15 | 9 |
| Netto uitgaven | 51 | 54 | 6 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

De netto uitgaven van Zaanstad liggen op het gemiddelde. De gemiddelden van de bruto uitgaven en inkomsten liggen aanzienlijk hoger. Dit wordt echter volledig veroorzaakt door de gemeente Haarlem.

Bestuurorganen is één van de kleinste uitgavenclusters. Een vergelijking met kostengerelateerde variabelen lijkt dan ook niet interessant. De verschillen tussen

gemeenten zijn erg klein. De boekhoudkundige verstoringen op de cijfers kunnen groter zijn dan de verschillen, waardoor een vergelijking zinloos is.

ALGEMENE ONDERSTEUNING

Tabel 3.2.10a Begroting 2001 (per inwoner)

| | Zaansad | Gemiddeld | Rang Zaansad ¹ |
|----------------|---------|-----------|------------------------------|
| Uitgaven | 300 | 484 | 7 |
| Inkomsten | 14 | 264 | 12 |
| Netto uitgaven | 286 | 220 | 6 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

Ook bij de post Algemene Ondersteuning maken boekhoudkundige verschillen het vergelijken moeilijk. Het gemiddelde wordt zeer sterk beïnvloed door Nijmegen. Nijmegen heeft verschillende posten dubbel geboekt. Enkele uitgaven- en inkomstenposten staan zowel op deze cluster als op een andere cluster geboekt. Daarnaast wordt deze post door meer gemeenten ook als een soort restpost gebruikt. Een vergelijking is dan ook zinloos. Algemene Ondersteuning is echter wel een grote uitgavencluster, zelfs wanneer Nijmegen in de analyse wordt weggelaten.

BEVOLKINGSZAKEN

Tabel 3.2.11a Begroting 2001 (per inwoner)

| | Zaansad | Gemiddeld | Rang Zaansad ¹ |
|----------------|---------|-----------|------------------------------|
| Uitgaven | 55 | 51 | 5 |
| Inkomsten | 29 | 28 | 5 |
| Netto uitgaven | 26 | 23 | 4 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

Zaansad zit op basis van deze cluster in de middenmoot. De verschillen zijn echter niet groot. De uitgaven variëren van 38 gulden (Haarlem) tot 67 gulden (Maastricht), de inkomsten van 21 (Apeldoorn) tot 48 gulden (Maastricht). De netto uitgaven lopen van 14 gulden (Dordrecht) tot 34 gulden (Nijmegen) per inwoner.

Ook voor deze cluster is het erg moeilijk om een vergelijking te maken met variabelen. Het betreft te kleine verschillen en er zijn geen goede variabelen om een goede vergelijking mogelijk te maken.

OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID

Tabel 3.2.12a Begroting 2001 (per inwoner)

| | Zaanstad | Gemiddeld | Rang Zaanstad ¹ |
|----------------|----------|-----------|-------------------------------|
| Uitgaven | 76 | 116 | 12 |
| Inkomsten | 5 | 19 | 11 |
| Netto uitgaven | 71 | 98 | 12 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

Openbare Orde en Veiligheid is een zeer kleine cluster van de gemeentelijke uitgaven. Slechts 2 procent van de totale uitgaven worden op deze cluster geboekt. Zaanstad geeft zelfs het minste uit aan deze cluster van alle onderzochte gemeenten.

Tabel 3.2.12b Uitgavengerelateerde variabelen

| | Rang Zaanstad ¹ |
|-----------------------------|-------------------------------|
| Regionaal klantenpotentieel | 12 |
| Woonruimten | 9 |
| Omgevingsadressendichtheid | 11 |
| Aantal horecagelegenheden | 10 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

Op de verschillende variabelen uit tabel 3.2.12b scoort Zaanstad ook erg laag. Hetgeen overeenkomt met de uitgaven. Er lijkt een duidelijke relatie te bestaan tussen het aantal horecagelegenheden en de uitgaven aan openbare orde en veiligheid. Alleen Maastricht valt buiten de boot. Maastricht heeft namelijk het grootste aantal horecagelegenheden per inwoner en op twee gemeenten na de laagste uitgaven.

FYSIEK MILIEU

Tabel 3.2.13a Begroting 2001 (per inwoner)

| | Zaanstad | Gemiddeld | Rang Zaanstad ¹ |
|----------------|----------|-----------|-------------------------------|
| Uitgaven | 89 | 60 | 1 |
| Inkomsten | 53 | 9 | 1 |
| Netto uitgaven | 36 | 51 | 11 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

De cluster Fysiek Milieu is één van de kleinste clusters. Het betreft slechts 1 procent van de begrote uitgaven van de 12 gemeenten. Op deze cluster heeft Zaanstad niet alleen de hoogste uitgaven, maar ook veruit de hoogste inkomsten. De netto uitgaven van Zaanstad bedragen slechts 1 gulden per inwoner meer dan in Zoetermeer, die de laagste netto uitgaven heeft begroot.

Tabel 3.2.13b Uitgavengerelateerde variabelen

| | Rang Zaanstad ¹ |
|-----------------------------|-------------------------------|
| Regionaal klantenpotentieel | 12 |
| Omgevingsadressendichtheid | 11 |
| Woonruimten | 9 |
| Land (ha) | 6 |
| Binnenwater (ha) | 2 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

Voor de cluster fysiek milieu is het ook weer moeilijk om kostengerelateerde variabelen te vinden. Bovenstaande variabelen blijken geen goede indicatie te geven voor de uitgaven op deze cluster.

WEGEN EN WATER

Tabel 3.2.14a Begroting 2001 (per inwoner)

| | Zaanstad | Gemiddeld | Rang Zaanstad ¹ |
|----------------|----------|-----------|-------------------------------|
| Uitgaven | 422 | 366 | 3 |
| Inkomsten | 106 | 118 | 5 |
| Netto uitgaven | 316 | 249 | 2 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

Wegen en Water is één van de grotere clusters in de begroting. Het betreft gemiddeld 6 procent van de bruto uitgaven en 11 procent van de netto uitgaven. Voor de onderzochte gemeenten geven alleen Haarlem en Leiden meer uit dan Zaanstad.

Tabel 3.2.14b Uitgavengerelateerde variabelen

| | Rang Zaanstad ¹ |
|----------------------------|-------------------------------|
| Lokaal klantenpotentieel | 10 |
| Omgevingsadressendichtheid | 11 |
| Parkeeropbrengsten | 12 |
| Woonruimten | 11 |
| Land (ha) | 6 |
| Binnenwater (ha) | 2 |
| Bebouwde grond (ha) | 8 |
| Infrastructuur land (ha) | 6 |
| Verharde wegen (ha) | 6 |
| Bodemgesteldheid | 1 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

De inkomsten op deze cluster komen voor gemiddeld bijna 60 procent uit parkeeropbrengsten. Zaanstad heeft de parkeeropbrengsten echter op een andere functie geboekt. Hierdoor zijn de inkomsten van Zaanstad op deze cluster niet te vergelijken met die van andere gemeenten. De uitgaven zijn wel te vergelijken. Duidelijk is te zien dat gemeenten met een slechte bodemgesteldheid meer uitgeven op deze cluster. Ook lijkt de omgevingsadressendichtheid van invloed te zijn op de kosten, naarmate de omgevingsadressendichtheid groter is wordt er meer uitgegeven.

Een variabele die een ander beeld geeft dan verwacht is het aantal hectare land per inwoner in gebruik voor infrastructuur van verkeer. Gemeenten met veel infrastructuur lijken veel minder per inwoner uit te geven. Op het eerste gezicht gaat dit tegen de verwachting in. Maar deze relatie kan wellicht deels verklaard worden doordat rijks- en provinciewegen niet door de gemeente bekostigd worden.

OZB

Tabel 3.2.15a Begroting 2001 (per inwoner)

| | Zaanstad | Gemiddeld | Rang Zaanstad ¹ |
|-----------|----------|-----------|-------------------------------|
| Inkomsten | 407 | 505 | 8 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

Tabel 3.2.15b Uitgavengerelateerde variabelen

| | Rang Zaanstad ¹ |
|-----------------------------------------|-------------------------------|
| OZB-tarief woningen | 8 |
| OZB-tarief niet-woningen | 8 |
| Gemiddelde waarde woningen 2000 | 12 |
| Gemiddelde waarde woningen 2001 | 8 |
| Stijging gemiddelde waarde woningen | 1 |
| Gemiddelde OZB-opbrengst per woning | 9 |
| Gemiddelde inkomen per huishouden 1999 | 5 |
| woonlasten | |
| Reiningsheffing meerpersoonshuishouding | 7 |
| Rioolheffing meerpersoonshuishouden | 1 |
| Woonlasten meerpersoonshuishouden | 5 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

De verwachte OZB-opbrengsten bedragen ongeveer 8 procent van de totale inkomsten van de 12 gemeenten. Dit is de inkomstenbron waarop gemeenten het meeste invloed hebben. De gemeente kan zelf de tarieven van de onroerend-zaakbelasting bepalen. De OZB-tarieven hebben in tegenstelling tot wat veel mensen denken geen invloed op de algemene uitkering. De algemene uitkering is

wel afhankelijk van de totale waarde van woningen en niet-woningen binnen een gemeente.

In 2001 is weer een nieuw WOZ-tijdperk ingegaan. Gedurende de jaren 2001-2004 gaan gemeenten uit van het peiljaar 1999. Omdat de totale WOZ-waarde van Zaanstad veel sterker is toegenomen dan die van de andere in dit rapport betrokken gemeenten, ontvangt Zaanstad sinds dit jaar relatief minder middelen uit het gemeentefonds. Voor Zaanstad zou dit betekenen dat de OZB-opbrengsten omhoog moeten om dezelfde inkomsten te genereren als in 2000. Toch heeft Zaanstad de stijging van de woonlasten voor huishoudens weten te beperken tot minder dan de inflatie.

Naast de invloed van de WOZ-waarde zijn er ook vele andere factoren die het vergelijken van de OZB-opbrengsten moeilijk maken. Zoals reeds besproken maken enkele gemeenten geen gebruik van alle drie de heffingen/belastingen; rioolheffing, reinigingsheffing en OZB. De opbrengsten uit de OZB moeten dan ook de uitgaven aan de clusters riool en/of reiniging bekostigen.

Nog een ander probleem is het feit dat we in dit onderzoek gebruik maken van primitieve begrotingen. Vooral de begrotingen van 2001 kunnen sterk afwijken van de gewijzigde begrotingen. Dit wordt veroorzaakt door de hertaxatie van onroerende zaken. De toename van de waarde van onroerende zaken heeft invloed op de verdeling van het gemeentefonds. Gemeenten konden bij de opmaak van de primitieve begrotingen dus onmogelijk een goede inschatting maken van de door hen te ontvangen algemene uitkering.

Ondanks de bovengemiddelde stijging van de waarde van onroerende zaken in Zaanstad, behoort de totale WOZ-waarde per inwoner nog tot één van de laagste van de onderzochte gemeenten. De WOZ-waarde is één van de maatstaven voor het verdelen van het gemeentefonds. Des te hoger de totale WOZ-waarde is in een gemeente des te minder algemene uitkering deze gemeente ontvangt. Om toch dezelfde voorzieningen te creëren moeten burgers in gemeenten met veel hooggewaardeerde onroerende-zaken meer onroerende-zaakbelasting betalen.¹⁰ Omdat Zaanstad een lage WOZ-waarde heeft per inwoner zou je verwachten dat Zaanstad of meer voorzieningen heeft of lagere woonlasten. De woonlasten in Zaanstad zijn hoger dan of komen overeen met in de woonlasten in de andere gemeenten. Alleen Enschede kent een lagere waarde onroerende zaken per inwoner en hogere woonlasten.

¹⁰ Voor zowel woonlasten als aanslag OZB gaan we uit van de methoden die gehanteerd worden in de COELO Atlas van Lokale Lasten. Voor de bepaling van de woonlasten in een gemeente wordt uitgegaan van de gemiddelde waarde van de woningen in een gemeente. Twee gemeenten die dezelfde OZB-tarieven hanteren, kunnen aanzienlijk verschillende woonlasten hebben als de gemiddelde waarde van woningen in de betreffende gemeenten ook zeer verschillen.

OVERIGE EIGEN MIDDELEN

Tabel 3.2.16a Begroting 2001 (per inwoner)

| | Zaanstad | Gemiddeld | Rang Zaanstad ¹ |
|----------------|----------|-----------|-------------------------------|
| Uitgaven | 530 | 725 | 8 |
| Inkomsten | 535 | 819 | 9 |
| Netto uitgaven | 5 | 94 | 12 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

Op deze cluster worden onder andere de baten en lasten uit beleggingen, geldleningen en belastingbaten (excl. OZB) geboekt. De lasten behorende bij de OZB worden ook op deze post geboekt. Dit is gedaan omdat deze lasten niet in alle gevallen kunnen worden gespecificeerd. Er blijken veel moeilijkheden te zijn bij het vergelijken van deze cluster. Gemeenten gaan bijvoorbeeld boekhoudkundig verschillend om met hun reserves. Rente die gemeenten toerekenen aan het eigen vermogen, wordt geboekt op overige eigen middelen. Sommige gemeenten boeken deze rente terug naar de reserves. Hierdoor zijn de baten en lasten op de post overige eigen middelen gelijk. Andere gemeenten gebruiken de overige eigen middelen voor de exploitatie van hun begroting, waardoor er geen lasten zijn geboekt en het netto inkomsten op de cluster OEM groter is. De manier waarop in de boekhouding met reserves wordt omgegaan heeft een sterke invloed op de inkomsten en uitgaven op de cluster OEM.

Tabel 3.2.16b Uitgavengerelateerde variabele

| | Rang Zaanstad ¹ |
|----------------|-------------------------------|
| Eigen vermogen | 12 |

¹ Rang 1 betekent hoogste, rang 12 de laagste

Hetgeen wel opvalt is het zeer sterke verband tussen het eigen vermogen en de netto inkomsten van de gemeenten. Naarmate het eigen vermogen groter is, is het verschil tussen baten en lasten op deze cluster groter. Dit impliceert dat het eigen vermogen een significante invloed heeft op de inkomsten van een gemeente. Het verschil in netto inkomsten, dat deels lijkt te worden verklaard door het verschil in eigen vermogen, loopt op tot fl.175 per inwoner met één van de andere gemeenten. Zaanstad heeft het minste eigen vermogen en de laagste netto inkomsten op deze cluster.

De verdeling van het gemeentefonds houdt geen rekening met de overige eigen middelen (OEM). De OEM zijn wel betrokken geweest bij de herijking van de totale grootte van het gemeentefonds. Dit is gebeurd op basis van de gemeentelijke uitgavencijfers van 1992. De ijkking is globaal als volgt gegaan: In

1992 bedroegen de totale uitgaven van alle gemeenten te samen fl.19,6 miljard.¹¹ Eigen inkomsten van gemeenten bestonden toen voor ongeveer fl.3,4 miljard uit onroerend-zaakbelastingen en 1,1 miljard uit overige eigen middelen (OEM). De totale algemene uitkering werd vervolgens geijkt op $fl.19,6 - 3,4 - 1,1 = 15,1$ miljard. De fl.1,1 miljard overige eigen middelen kwam in 1992 overeen met ongeveer 5,4 procent van de totale kosten. Sindsdien is het totaal aan algemene uitkeringen gegroeid van fl.15,2 in 1992 tot fl.25,7 miljard¹² in 2000. De totale netto uitgaven zijn in deze periode gegroeid van fl.19,6 tot fl.30,0 miljard.¹³ De 1,1 miljard per jaar die gekort wordt op het gemeentefonds heeft in 2000 relatief een kleinere invloed op de uitkering van dit jaar van gemeenten en die invloed zal met de jaren steeds kleiner worden.

Aan het uitgangspunt dat de gemeenten samen gemiddeld 5,4 procent van hun inkomen uit eigen middelen moeten betalen wordt niet langer voldaan. Het argument dat Zaanstad aanvoert dat het door het Rijk tekort wordt gedaan omdat Zaanstad minder OEM heeft dan 5,4 procent van haar netto uitgaven gaat dan ook niet op.

Dat Zaanstad veel minder OEM heeft dan de andere gemeenten kan wel als argument worden gebruikt om aan te tonen dat Zaanstad minder goed bedeed is dan volgens het derde aspiratieniveau gewenst is. Het derde aspiratieniveau gaat er immers vanuit dat elke gemeente een gelijkwaardig voorzieningenniveau kan bieden tegen een gelijkwaardige belastingdruk. Hierbij wordt wel rekening gehouden met de overloopeffecten tussen gemeenten. Inwoners uit randgemeenten van centrumgemeenten maken vaak gebruik van de faciliteiten in de centrumgemeenten. Ook komt het voor dat twee kleinere buurtgemeenten veel voorzieningen delen.

Het verschil in inkomsten uit OEM kan er zelfs toe leiden dat de verschillen tussen gemeenten in de tijd verder toenemen. Een arme gemeente zal moeite hebben om zijn vermogen te versterken, waardoor het in de toekomst ook moeilijk extra OEM kan genereren. Rijke gemeenten kunnen daarentegen hun eigen vermogens makkelijker versterken, waardoor in de toekomst nog meer OEM kunnen worden gegenereerd.

Als het derde aspiratieniveau nog steeds als uitgangspositie wordt genomen voor de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten, dan zou de OEM-

¹¹ *Handboek Financiële Verhoudingen*, VNG uitgeverij Supplement 3, november 1998. De totale kosten komen ongeveer overeen met de netto uitgaven.

¹² <http://www.minfin.gemnet.nl/Fipuli/vademecum/vademecum.htm>

¹³ Cijfers 2000 afkomstig uit M.A. Allers, S. Schrantee, C.G.M. Sterks, *Atlas van de lokale lasten 2000*, COELO, Groningen; cijfers 1992 afkomstig uit *Handboek Financiële Verhoudingen*, VNG uitgeverij Supplement 3, november 1998. Er zijn verschillende bronnen gebruikt die niet helemaal consistent zijn. De cijfers zijn ter illustratie en doen niets af aan de conclusie.

capaciteit (de door de gemeenten mogelijk te genereren overige eigen middelen) moeten worden meegenomen in het verdeelmodel van het gemeentefonds.

Het meenemen van de OEM-capaciteit in de verdeling van het gemeentefonds gaat echter niet zo maar. Eerst zal een maatstaf moeten worden ontwikkeld voor de OEM-capaciteit van gemeenten. Eén van de vele zaken waarin eerst meer inzicht gewenst is, is de vermogenspositie van de gemeenten. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Financiën zijn momenteel gezamenlijk bezig met een onderzoek onder de naam PLAVAT naar de financiën van gemeenten. Een onderdeel van dit onderzoek is het beter in kaart brengen van de vermogenspositie van gemeenten.¹⁴

¹⁴ Het COELO heeft reeds de vermogenspositie van decentrale overheden in kaart gebracht in 'Decentrale Overheden in Balans?'. In dit onderzoek werd slechts gebruik gemaakt van de vermogenspositie van gemeenten zoals deze stonden beschreven in de jaarverslagen. Uit dit onderzoek kwam duidelijk naar voren dat deze boekhoudkundige vermogensposities wellicht niet overeenstemmen met de werkelijke.

4. Samenvatting en conclusies

ONDERZOEKSVRAGEN

Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar de verschillen tussen de inkomsten en uitgaven van Zaanstad en die van een aantal andere gemeenten. Er is een antwoord gezocht voor de volgende vragen:

- Waar kan men de begrote uitgaven en inkomsten van een gemeente het beste aan relateren: aan de hoogte van de algemene uitkering, aan de uitgaven van vergelijkbare gemeenten of aan nog andere maatstaven?
- Hoe verhouden de verschillende kenmerken zich tot de begrote inkomsten en uitgaven van Zaanstad in vergelijking met die van andere gemeenten?

VERGELIJKEN

In dit onderzoek vergelijken we Zaanstad met 11 andere gemeenten. De gemeentelijke taken worden opgedeeld in verschillende clusters. Per cluster wordt gekeken naar de (netto) uitgaven en inkomsten van de gemeenten en naar de kenmerken van de gemeente die van invloed zouden kunnen zijn op de gemeentelijke uitgaven en inkomsten.

Een vergelijking van de algemene uitkering wordt in dit onderzoek niet gemaakt. Een vergelijking van de algemene uitkering per cluster met de netto uitgaven per cluster levert slechts informatie op aangaande de verdeling van de middelen over de verschillende clusters. In de begrotingsscan Zaanstad 2000 is deze vergelijking reeds gemaakt.

BEGROTINGSVERGELIJKING ZAANSTAD MET ANDERE GEMEENTEN

De totale uitgaven en inkomsten van de gemeenten lopen sterk uiteen. Zaanstad hoort bij de gemeenten met de laagste begrotingstotalen per inwoner. Op zich wekt dit geen verbazing. Zaanstad ligt vlak bij Amsterdam en heeft in mindere mate een centrumfunctie dan de andere gemeenten in dit onderzoek. Bovendien is de sociale structuur relatief sterk.

In dit onderzoek gaan we dieper op de verschillen in. Per uitgaven- en inkomstencluster is een analyse gemaakt aan de hand van gemeentelijke kenmerken. In tabel 4.1 wordt alles nog eens kort op een rijtje gezet. Per cluster wordt aangegeven of de uitgaven en inkomsten van Zaanstad onder het gemiddelde liggen (L), rond het gemiddelde (M) of boven het gemiddelde (H) van de 12 onderzochte gemeenten. Ook is gekeken op basis van de gemeentelijke kenmerken of de verwachte bruto uitgaven lager, rond het gemiddeld of hoger liggen dan de het gemiddelde van de onderzochte gemeenten zijn.

Tabel 4.1 Begrotingsvergelijking Zaanstad aan de hand van kostengerelateerde kenmerken

| | Sociale Dienst en Bijstand | Zorg (incl. Onderwijs) | Kunst en Ontspanning | Oudheid | ROSV ¹ | Reiniging | Riool | Groen | Bestuursorganen | Algemene Ondersteuning | Bevolkingszaken | Openbare Orde en Veiligheid | Fysiek Milieu | Wegen en Water | OZB | Overige Eigen Middelen (OEM) |
|------------------------------------|-------------------------------|------------------------|----------------------|---------|-------------------|-----------|-------|-------|-----------------|---------------------------|-----------------|--------------------------------|---------------|----------------|----------------|---------------------------------|
| bruto uitgaven | L | M | L | L | L | M | H | L | M | M | M | L | H | H | - | M |
| inkomsten | L | M | L | L | L | M | H | L | L | L | M | L | H | M | M | L |
| netto uitgaven | L | M | L | L | L | M | M | L | M | M | M | L | L | H | - | L |
| verwachte uitgaven ² | L | L | L | - | ? | M | H | L | - | - | - | L | ? | H | L | L |
| uitgaven als % begroting A | 17 | 29 | 6 | 1 | 6 | 4 | 2 | 2 | 1 | 8 | 1 | 2 | 1 | 6 | 9 ³ | 14 ³ |
| uitgaven als % begroting Z | 13 | 37 | 4 | 0 | 4 | 4 | 3 | 2 | 1 | 6 | 1 | 2 | 2 | 9 | 8 ³ | 11 ³ |

¹ Ruimtelijke Ordening, Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting

² Verwachte uitgaven op basis van de kostengerelateerde variabelen. Op basis van de rangnummers van alle kostengerelateerde variabelen van Zaanstad is geschat of de uitgaven onder, rond of boven het gemiddelde zouden liggen.

³ Inkomsten als percentage van de totale begroting

- L = laag, M = gemiddeld, H = hoog, ? = geen uitsluitsel, - = niet van toepassing
- A = alle 12 gemeenten, Z = Zaanstad
- Bijlage 1 bevat een lijst met clusters.

In de laatste twee rijen van tabel 4.1 staat hoe de uitgaven over de clusters zijn verdeeld.

Voor 8 van de 14 uitgavenclusters, die samen 86 procent van de totale begroting uitmaken, hebben we kostengerelateerde variabelen gevonden waarmee een goede vergelijking kan worden gemaakt. Voor de clusters Oudheid, Bestuursorganen, Algemene Ondersteuning en Bevolkingszaken zijn echter geen kostengerelateerde variabelen beschikbaar om een goede vergelijking te maken. De gehanteerde kostengerelateerde variabelen voor de clusters ROSV en Fysiek Milieu geven geen uitsluitsel over de verwachte kosten.

Bij de meeste clusters komt de uitgavenrangorde overeen met de verwachting gebaseerd op de gebruikte kostengerelateerde variabelen. Alleen de cluster Zorg (incl.Onderwijs) laat voor Zaanstad hogere uitgaven en inkomsten zien dan aan de hand van de variabelen kan worden verwacht. De oorzaak hiervan bleek niet direct te achterhalen. De kostengerelateerde variabelen geven namelijk geen consistent beeld van de gemeentelijke behoeften.

Wat betreft de inkomsten blijkt Zaanstad er niet zo gunstig uit te springen. Hoewel Zaanstad een relatief lage waarde aan onroerende zaken heeft, liggen de

woonlasten voor de burger hoger dan gemiddeld. Dit zou kunnen betekenen dat het voorzieningenniveau in Zaanstad hoger ligt dan dat in de andere gemeenten, of dat er minder doelmatig wordt gewerkt¹⁵. Ook kan het zo zijn dat Zaanstad minder inkomsten uit eigen middelen heeft, waardoor er meer inkomsten gegenereerd moeten worden uit belastingen. Het verklaren van de oorzaken van een bovengemiddelde OZB valt echter buiten dit onderzoek.

Wellicht verklaart de lage opbrengst uit overige eigen middelen de verhoudingsgewijze hogere woonlasten. De netto-opbrengsten zijn namelijk bijna nihil voor Zaanstad. Een deel van deze opbrengsten wordt direct of indirect gegenereerd door het eigen vermogen. Zaanstad heeft veruit het laagste eigen vermogen van de 12 onderzochte gemeenten. Omdat de gemeenten hun uitgaven baseren op hun inkomsten en niet andersom lijkt het dat Zaanstad minder te besteden heeft of hogere belastingen moet heffen dan de andere gemeenten met inachtneming van de gemeentelijke kenmerken.

Bovenstaande conclusies moeten voorzichtig worden geïnterpreteerd. Zoals reeds vermeld wordt in dit onderzoek slecht een globaal beeld geschetst. Uit het onderzoek volgt dat Zaanstad lagere behoeften en kosten heeft dan het gemiddelde van de 12 onderzochte gemeenten. Het ligt dan ook voor de hand dat Zaanstad minder te besteden heeft. Er kunnen echter geen conclusies worden getrokken aangaande hoeveel middelen Zaanstad nodig heeft. Als we naar de inkomsten van Zaanstad kijken dan lijkt Zaanstad onderbedeeld te zijn ten opzichte van de andere gemeenten in dit onderzoek. Hoeveel Zaanstad is onderbedeeld kan echter niet eenvoudigweg worden berekend.

TOT BESLUIT

In dit onderzoek kunnen nog geen harde conclusies worden getrokken met betrekking tot de vraag of en hoeveel Zaanstad minder te besteden heeft met inachtneming van de gemeentelijke kenmerken. Uit het rapport *Decentrale Overheden in Balans* van COELO komt duidelijk naar voren dat de problematiek rondom de vermogensposities van gemeenten uiterst ingewikkeld is en nog niet voldoende in kaart is gebracht. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voert in samenwerking met het Ministerie van Financiën momenteel een grootschalig onderzoek uit naar de financiën van gemeenten. In dit onderzoek, PLAVAT¹⁶, gaat veel aandacht uit naar de problematiek van de vermogensposities.

¹⁵ Zaanstad heeft na Amersfoort het minste aantal ambtenaren per 1000 inwoners [*Zaanstad gestaafd*, Zaanstad 2001]. Dit zou één van de maatstaven kunnen zijn om de efficiëntie van een gemeente te bepalen. Maar weinig ambtenaren kan ook betekenen dat veel werkzaamheden worden uitbesteed.

¹⁶ PLAVAT staat voor Plan Van Aanpak Transparantie gemeentelijke geldstromen. Dit is een meerjarig project van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van financiën. De ministeries willen graag een beter inzicht krijgen in de geldstromen van en naar gemeenten. Met name de geldstromen tussen de gemeenten en andere overheden.

Bijlage 1 Functies, subfuncties en clusters

Als clusters tussen haakjes staan weergegeven dan betekent dit dat een deel van de functie aan deze cluster wordt toegerekend (zie subfuncties, bijlage 1)

| Functie | Omschrijving functie | Cluster |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------|----------------|
| 001 | bestuursorganen | (AO), BO |
| 002 | bestuursondersteuning | AO |
| 003 | burgerzaken | BEV |
| 110 | politie | OOV |
| 120 | brandweer en rampenbestrijding | OOV |
| 140 | overige beschermende maatregelen | OOV |
| 210 | wegen, straten, pleinen | W&W |
| 211 | verkeersmaatregelen te land | W&W |
| 212 | openbaar vervoer (metro,- tram,- en busdiensten) | OEM |
| 213 | overig vervoer te land | W&W |
| 214 | parkeren | W&W |
| 220 | zeehavens | OEM |
| 221 | binnenhavens en waterwegen | W&W |
| 222 | verkeersmaatregelen te water | W&W |
| 223 | veerdiensten | W&W |
| 224 | overig vervoer te water | W&W |
| 230 | luchtvaart | OEM |
| 240 | waterkering, afwatering, landaanwinning | W&W |
| 310 | handel en ambacht | OEM |
| 320 | industrie | OEM |
| 330 | nutsbedrijven | OEM |
| 340 | agrarische productie en ontginning | OEM |
| 341 | overige agrarische zaken, jacht en visserij | OEM |
| 420 | openbaar basisonderwijs | ZORG |
| 421 | bijzonder basisonderwijs | ZORG |
| 430 | openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs | ZORG |
| 431 | bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs | ZORG |
| 440 | openbaar algemeen voortgezet en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs | ZORG |
| 441 | bijzonder algemeen voortgezet en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs | ZORG |
| 450 | openbaar lager of middelbaar beroepsonderwijs | ZORG |
| 451 | bijzonder lager of middelbaar beroepsonderwijs | ZORG |

| | | |
|-----|--------------------------------------------------|---------------|
| 460 | openbare scholengemeenschappen | ZORG |
| 461 | bijzondere scholengemeenschappen | ZORG |
| 470 | openbaar hoger onderwijs | ZORG |
| 471 | bijzonder hoger onderwijs | ZORG |
| 480 | gemeenschappelijke baten en lasten van onderwijs | ZORG |
| 482 | volwasseneneducatie | ZORG |
| 510 | openbaar bibliotheekwerk | K&O |
| 511 | vormings,- en ontwikkelingswerk | K&O |
| 530 | sport | K&O |
| 540 | kunst | K&O |
| 541 | oudheidkunde / musea | OUD |
| 550 | natuurbescherming | GROEN |
| 560 | openbaar groen en openluchtrecreatie | GROEN |
| 580 | overige recreatieve voorzieningen | K&O |
| 610 | bijstandsverlening | SD&B |
| 611 | werkgelegenheid | ZORG |
| 612 | inkomensvoorzieningen | SD&B |
| 613 | overige sociale zekerheidsregelingen | ZORG |
| 620 | maatschappelijke begeleiding en advies | ZORG |
| 630 | sociaal cultureel werk | ZORG |
| 640 | bejaardenoorden | ZORG |
| 641 | overige tehuizen | ZORG |
| 650 | kinderdagopvang | ZORG |
| 651 | dagopvang gehandicapten | ZORG |
| 710 | basisgezondheidszorg | ZORG |
| 711 | ambulancevervoer | ZORG |
| 712 | verpleeginrichtingen | ZORG |
| 713 | overige volksgezondheid | ZORG |
| 720 | slachthuizen | OEM |
| 721 | afvalverwijdering en verwerking | (ZALM), REIN |
| 722 | riolering en waterzuivering | (ZALM), RIOOL |
| 723 | milieubeheer | FYSM |
| 724 | lijkbezorging | GROEN |
| 810 | ruimtelijke ordening | ROSV |
| 820 | woningexploitatie, woningbouw | ROSV |
| 821 | stads,- en dorpsvernieuwing | ROSV |
| 822 | overige volkshuisvesting | ROSV |
| 830 | bouwgrondexploitatie | OEM |

| | | |
|-----|-------------------------------------------|----------------------|
| 911 | geldleningen | OEM |
| 913 | beleggingen | OEM |
| 920 | baten belastingen | (OZB,W&W), OEM |
| | lasten belastingen | (W&W, OEM, ZALM), AO |
| 921 | algemene uitkeringen | AU |
| 922 | algemene baten en lasten | (ZALM), AO |
| 990 | saldo van kostenplaatsen | AO |
| 992 | saldo van de rekening van baten en lasten | SALDO |

Subfuncties

| | | |
|-----|--------------------------------------------|------------------|
| 001 | waarvan bestuurlijke samenwerking | AO |
| 721 | waarvan zalmsnip (lasten) | ZALM |
| 722 | waarvan zalmsnip (lasten) | ZALM |
| 920 | waarvan zalmsnip (lasten) | ZALM |
| 920 | waarvan OZB (baten) | OZB |
| 920 | waarvan toeristenbelasting (baten +lasten) | W&W, OEM (50-50) |
| 922 | waarvan zalmsnip (lasten) | ZALM |

CLUSTERS

| | | |
|----|------------------------------------------------------------|-------|
| 1 | Sociale dienst en bijstand | SD&B |
| 2 | Zorg (incl. Onderwijs) | ZORG |
| 3 | Kunst en Ontspanning | K&O |
| 4 | Oudheid | OD |
| 5 | Ruimtelijke Ordening, Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting | ROSV |
| 6 | Reiniging | REIN |
| 7 | Riool | RIOOL |
| 8 | Groen | GROEN |
| 9 | Bestuurorganen | BO |
| 10 | Algemene Ondersteuning | AO |
| 11 | Bevolkingszaken | BEV |
| 12 | Openbare Orde en Veiligheid | OOV |
| 13 | Fysiek Milieu | FM |
| 14 | Wegen en Water | W&W |
| 15 | OZB | OZB |
| 16 | Overige Eigen Middelen | OEM |
| 17 | Algemene Uitkering | AU |
| | Zalmsnip | ZALM |
| | Saldo van Baten en Lasten | SALDO |

Bijlage 2 Gemeentelijke kenmerken

| Variabele | jaar | bron |
|---------------------------------------------------|-------------|------------------------|
| Aantal inwoners | 2000, 2001 | CBS |
| Aantal jongeren | 2000 | CBS |
| Aantal ouderen | 2000 | CBS |
| Aantal leerling | 2000 | CBS |
| Aantal woonruimten | 2000 | CBS |
| Aantal bewoonde historische oorden | 2000 | Zaanstad ¹⁷ |
| Bodemgesteldheid | 2000 | Zaanstad ¹⁷ |
| Huishoudens met een laag inkomen | 2000 | Zaanstad ¹⁷ |
| Aantal bijstandsonvangers | 2000 | Zaanstad ¹⁷ |
| Uitvoeringskosten bijstand | 2000 | Zaanstad ¹⁷ |
| Aantal uitkeringsontvangers | 2000 | Zaanstad ¹⁷ |
| Aantal inwoners behorende tot een minderheid | 2000 | Zaanstad ¹⁷ |
| OZB-tarief woningen | 2001 | COELO |
| OZB-tarief niet-woningen | 2001 | COELO |
| Tarief reinigingsheffing (meerpersoonshuishouden) | 2001 | COELO |
| Tarief rioolrecht (meerpersoonshuishouden) | 2001 | COELO |
| Gem. woonlasten meerpersoonshuishouden | 2001 | COELO |
| Totale waarde woningvoorraad | 2001 | COELO |
| Totale waarde voorraad niet-woningen | 2001 | COELO |
| Gemiddelde waarde woningen ¹⁸ | 2000 | CBS |
| Gemiddelde waarde woningen | 2001 | COELO |
| OZB-opbrengst gemiddelde woning | 2001 | COELO |
| Stijging gemiddelde waarde woning | 2001 | COELO |
| Gemiddeld inkomen inwoners | 1999 | CBS |
| Eigen vermogen | ultimo 1999 | COELO |
| Aantal scholen | 2000 | CBS |
| Aantal woonkernen | 2000 | CBS |
| Aantal woonkernen minder dan 10.000 | 2000 | CBS |
| Aantal woonkernen 10.000 of meer | 2000 | CBS |
| Omgevingsadressendichtheid | 2001 | CBS |
| Lokaal klantenpotentieel | 2001 | CBS |
| Regionaal klantenpotentieel | 2001 | CBS |

¹⁷ Al deze variabelen zijn ook verdeelmaatstaven van het gemeentefonds en zijn aan ons verstrekt door de gemeente Zaanstad.

¹⁸ De CBS-cijfers voor gemiddelde waarde woningen 2000 bevatten een correctiefactor voor de wetsfictie gemeenten.

| | | |
|-------------------------------------------------|------------------|------|
| Totaal oppervlakte | 2000 | CBS |
| Oppervlakte land | 2000 | CBS |
| Oppervlakte binnenwater | 2000 | CBS |
| Oppervlakte bossen | 1996 | CBS |
| Oppervlakte bebouwde grond | 1996 | CBS |
| Oppervlakte verkeer | 1996 | CBS |
| Oppervlakte recreatie | 1996 | CBS |
| Oppervlakte natuurlijk terrein | 1996 | CBS |
| Oppervlakte woongebied | 1996 | CBS |
| Oppervlakte sociaal-culturele voorzieningen | 1996 | CBS |
| Oppervlakte verharde wegen | 1996 | CBS |
| Oppervlakte parken en plantsoenen | 1996 | CBS |
| Oppervlakte sportterreinen | 1996 | CBS |
| Oppervlakte begraafplaatsen | 1996 | CBS |
| Opbrengst parkeren | Begrotingen 2001 | |
| Bruto opbrengst OZB | Begrotingen 2001 | |
| Aantal vestigingen gezondheids- en welzijnszorg | 1998 | LISA |
| Aantal vestigingen horeca | 1998 | LISA |
| Aantal vestigingen onderwijs | 1998 | LISA |

Verder verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten:

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebestuur op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieuleges*, 1997
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.
- 97-4 Drs. A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*, 1997
- 98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998
- 99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedebestrijding*, 1999.
- 99-2 M.A. Allers, *Armoedebestrijding en armoedebestrijding in Vlaardingen*, 1999.
- 00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999*, 2000.
- 00-2 M.A. Allers, *Armoedebestrijding en armoedebestrijding in Soest*, 2000.
- 00-3 K. Grit, *Dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*, 2000.
- 00-4 M.A. Allers en A. Veenkamp, *Een woonlastenfonds voor Groningen?*, 2000.
- 00-5 M.A. Allers, *Armoedebestrijding en armoedebestrijding in Alphen aan den Rijn*, 2000.
- 00-6 M.A. Allers, *Armoedebestrijding in Amsterdam, 2000-2001*, 2000.
- 00-7 M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, 2000.
- 01-1 A.J.W.M. Verhagen, *Voorstel voor wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten*, 2001.
- 02-1 E. Gerritsen, M.A. Allers, *Weerstandvermogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn*, 2002.

Bovenstaande rapporten kunnen worden gedownload van Internet (zie hieronder), of besteld door overmaking van € 10 per exemplaar + € 5 administratie- en verzendkosten op giro 5528794, ten name van COELO Groningen, onder vermelding van de gewenste nummers.

Andere COELO-uitgaven:

Diverse auteurs, *Atlas van de lokale lasten*. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

E. Gerritsen en M.A. Allers, *Decentrale Overheden in Balans? Een atlas van de vermogensposities van de decentrale overheden*, April 2001.

M.A. Allers en J. den Heeten, *Armoedebestrijding: is ontsnappen mogelijk?*, COELO/SGBO, bundel bij het gelijknamige symposium te Leeuwarden, 20 maart 2000.

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar op Internet:

Internet: **www.coelo.nl**